

Tom Krebs

Jenseits der schwarzen Null: Die Schuldenbremse, die wir brauchen

Die Klimakrise schafft politische Gemeinsamkeiten. Wöchentliche „Fridays-for-Future“-Demos und das Umfragehoch der Grünen haben mittlerweile fast alle Parteien davon überzeugt, dass eine dramatische Politikwende notwendig ist, um die Klimakatastrophe abzuwenden. Ja, selbst eine eher konservative Partei wie die CSU macht neuerdings mit weitgehenden klimapolitischen Forderungen von sich reden.

Auch bei der Wahl der Mittel besteht überwiegend Einigkeit unter den Parteien. Dazu gehören CO₂-Bepreisung, Forschungsförderung sowie öffentliche Investitionen in eine klimafreundliche Infrastruktur. Natürlich gibt es auch Unterschiede – etwa dahingehend, ob die CO₂-Bepreisung mittels Steuern oder durch den Zertifikatshandel erfolgen soll. Doch die Gemeinsamkeiten in den politischen Lagern überwiegen.

Damit aber stellt sich umso mehr die Frage: Was ist noch progressiv, wenn schon traditionell konservative Parteien eine vermeintlich fortschrittliche Politik vertreten? Eine mögliche Trennlinie bietet scheinbar die Finanzpolitik. So lautet ein gängiges Argument in der öffentlichen Debatte, dass progressive Politik öffentliche Investitionen durch staatliche Neuverschuldung finanzieren muss. Und tatsächlich vergeht derzeit kaum eine Regionalkonferenz der SPD, auf dem sich nicht ein Kandidat oder eine Kandidatin zur Überwindung der schwarzen Null oder zur Abschaffung der Schuldenbremse bekennt. Hingegen ist konservative Finanzpolitik traditionell durch ein klares Verbot der Neuver-

schuldung definiert: Die finanzpolitische schwarze Null und die klimaneutrale „grüne Null“ gehörten zusammen, lautet die Devise im konservativen Lager.

Dieser vermeintliche Unterschied in den politischen Positionen hat in den zurückliegenden Wochen zu einer lebhaften medialen Debatte geführt, ob und wie die Bundesregierung das im Koalitionsvertrag festgeschriebene Bekenntnis zur schwarzen Null aufgeben soll. Diese Diskussion ist aber eine Scheindebatte, denn sie zieht politische Linien, wo keine sind.

Wie sich die Idee der schwarzen Null durchsetzte

Deutlich wird dies, wenn man die verschiedenen Erzählungen zur deutschen Schuldenbremse betrachtet, die vor zehn Jahren deren Aufnahme ins Grundgesetz und damit den Weg für die nachfolgende Politik der schwarzen Null bereitete. Darüber hinaus zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass eine sinnvolle Reform der deutschen Schuldenbremse mehr Zustimmung unter Ökonom*innen unterschiedlichster Couleur finden würde, als die mediale Aufbereitung des Themas vermuten lässt.

Folgt man der einfachen Erzählung zur Genesis der Schuldenbremse, so war deren verfassungsrechtliche Verankerung in 2009 eine Reaktion auf wachsende Sorgen über die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland. Das Verhältnis von Staatsschulden zur Wirtschafts-

leistung – die sogenannte Staatsschuldenquote – war seit den 1970er Jahren stetig angestiegen, und 2009 wurde – bedingt durch die globale Wirtschaftskrise – für das darauffolgende Jahr ein Anstieg der Schuldenquote von mehr als 80 Prozent erwartet. Um die Solidität der deutschen Staatsfinanzen zu gewährleisten, galt daher eine langfristige Bindung der Ausgaben an die Einnahmen durch eine verfassungsrechtlich verankerte Regel als notwendig.

Diese einfache Erzählung ist nicht falsch, aber sie kratzt nur an der Oberfläche der Geschichte und vernachlässigt die zugrundeliegenden strukturellen Veränderungen. Denn die Übernahme der Schuldenbremse ins Grundgesetz wäre nicht möglich gewesen ohne die damals vorherrschende Skepsis gegenüber dem Staat im Allgemeinen und der öffentlichen Finanzpolitik im Speziellen. Diese Haltung war das Ergebnis einer in den 1980er Jahren einsetzenden gesellschaftlichen Bewegung, die eine gemeinwohlorientierte Bundespolitik grundsätzlich in Frage stellte. Das theoretische Fundament dazu entwickelten akademische Studien, die sich mit der ökonomischen Analyse von politischen Prozessen in repräsentativen Demokratien beschäftigen – die sogenannte polit-ökonomische Literatur.

Die einfachste Version der polit-ökonomischen Theorie basiert auf der Hypothese, dass Regierende immer wieder versuchen, Wahlerfolge durch „Wahlgeschenke“ für einzelne Gruppen zu erkaufen. Doch diese Wahlgeschenke sind teuer und belasten den öffentlichen Haushalt, sodass die Politik zu übermäßigen Staatsausgaben und ausufernder Staatsverschuldung neigt. Der Staat ist in dieser Lesart also ein willensschwacher Leviathan, der von kurzfristig denkenden Politiker*innen gelenkt wird, die durch „Verschwendung“ staatlicher Mittel den Wohlstand kommender Generationen gefährden. Deshalb brauche es strikte Regeln, um den Leviathan zu

bändigen – und die Schuldenbremse sei eine solche Regel, die die gewünschte Bindung des Leviathans einfach und transparent implementiert.

Diese Erzählung der Schuldenbremse bzw. der schwarzen Null dominierte über Jahre die gesellschaftspolitische Diskussion zur Staatsverschuldung. Dies erklärt auch, warum progressive Kräfte häufig – aber nicht immer – der Schuldenbremse kritisch gegenüberstehen. Denn Schuldenbremse und schwarze Null stehen nicht nur für eine Politik des Schuldenverbots, sondern auch für eine Politik des Sparens und des kleinen Staats. Sparpolitik bedeutet jedoch, so die progressive Kritik, Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen in den Klimaschutz. Progressive Klimapolitik verträgt sich daher nicht mit Austeritätspolitik.

Die Schuldenbremse als Teil einer progressiven Agenda

Diese populäre Erzählung konstruiert einen Widerspruch zwischen progressiver Klimapolitik und Schuldenbremse. Doch es gibt eine weitere Erzählung, die ein anderes Licht auf die Schuldenbremse wirft. Deren theoretische Grundlage bietet eine einflussreiche Arbeit der Ökonomen Thorsten Persson und Lars Svensson, die im Jahr 1989 veröffentlicht wurde.¹

Darin zeigen die Autoren, dass in repräsentativen Demokratien zwar in der Tat eine Tendenz zu übermäßiger Staatsverschuldung bestehen kann, sich zugleich aber auch eine Neigung zum „kleinen Staat“ wiederfindet. Dies ist immer dann der Fall, wenn die Wählergruppe mit einer Vorliebe für Steuersenkungen und kleinem Staat („die Konservativen“) der Wählergruppe mit einer Vorliebe für den

1 Torsten Persson and Lars E. O. Svensson, Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time – Inconsistent Preferences, in: "The Quarterly Journal of Economics", 2/1989, S. 325-345.

großen Staat („die Progressiven“) ihre politischen Vorstellungen aufzwingen kann. Dann nutzt sie ihre jeweilige Regierungszeit für defizitfinanzierte Steuersenkungen für Wohlhabende und Unternehmen. Der daraus resultierende Anstieg der Staatsverschuldung führt dann häufig dazu, dass die nachfolgende Regierung den öffentlichen Haushalt konsolidieren und die Staatsausgaben kürzen muss. In diesem Sinne kann eine Demokratie ohne verfassungsrechtliche Eigenbindung des Parlaments zu einem kleinen bzw. schwachen Staat führen.

Die politische Theorie der Schulden und Staatsausgaben von Persson und Svensson bietet damit nicht nur eine überzeugende Erklärung der Entwicklung der US-amerikanischen Fiskalpolitik der vergangenen vierzig Jahre (mit einer Ausnahme: die Steuererhöhung von George H. W. Bush im Jahr 1990). Darüber hinaus kann sie auch zahlreiche wirtschaftspolitische Konflikte in Deutschland erklären. Beispielsweise ermöglichte es die Schuldenbremse dem damaligen Finanzminister Wolfgang Schäuble in der Legislaturperiode 2009-2013, die Forderung der FDP nach Steuersenkungen abzuwehren – mit dem Verweis auf die gesetzlich verankerte Anforderung des ausgeglichenen Haushalts. Ebenso fordern heute einige Arbeitgebervertreter eine Änderung der Schuldenbremse, um zusätzliche finanzielle Spielräume für Investitionen und Steuersenkungen für Unternehmen bzw. Wohlhabende zu ermöglichen.

Eine verfassungsrechtlich verankerte Fiskalregel, die wie die deutsche Schuldenbremse einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erfordert, kann somit unter gewissen Umständen auch Teil einer progressiven Agenda sein, die einen starken Staat mit hohen Investitionsausgaben anstrebt. Die Schuldenbremse selbst ist damit weder Ausdruck konservativer noch progressiver Politik. Vielmehr hängt es stark von den institutionellen Gegebenheiten

und der aktuellen politischen Situation ab, welche politische Richtung von der Schuldenbremse bzw. ihrer Abschaffung profitieren wird.²

Die notwendige Reform der Schuldenbremse

Diese grundsätzliche Einsicht bedeutet jedoch nicht, dass die deutsche Schuldenbremse nicht reformiert werden sollte. Ganz im Gegenteil: Eine solche Reform ist ökonomisch sinnvoll.

Damit stellt sich die Frage: Gibt es bei einer möglichen Reform der Schuldenbremse einen fundamentalen Widerspruch zwischen progressiver und konservativer Politik? Tatsächlich zeigt eine sachliche Betrachtung der verschiedenen Argumente, dass auch diese Frage nicht für eine klare politische Trennlinie sorgt. Denn im Prinzip herrscht in der wissenschaftlichen Literatur Einigkeit über die wesentlichen Komponenten einer Schuldenbremenreform. Konkret ergibt eine sachliche Analyse, die die wichtigsten ökonomischen und politischen Wirkungskanäle berücksichtigt, dass eine Reform der deutschen Schuldenregel die folgenden Punkte berücksichtigen sollte:

Erstens sollte eine Fiskalregel die finanziellen Spielräume in konjunkturell schlechten Zeiten vergrößern und es dem Staat in einer Wirtschaftskrise ermöglichen, mit einem kreditfinanzierten Konjunkturpaket die Wirtschaft wieder anzukurbeln. Im Prinzip erlaubt Artikel 109 des Grundgesetzes eine antizyklische Finanzpolitik, doch methodische Probleme in der Anwendung des Gesetzes haben zu einer eher prozyklisch wirkenden Schuldenbremse geführt. In dieser Hinsicht besteht dringender Reformbedarf. Eine

² Darüber sollte nie vergessen werden, dass innerhalb der EU eine gesetzlich verankerte Fiskalregel notwendig ist, weil der Politik-Mix aus zentraler Geldpolitik und dezentraler Fiskalpolitik tendenziell zu einer übermäßigen Staatsverschuldung im EU-Raum führt.

solche Reform, die den haushaltspolitischen Spielraum erheblich erweitern würde, könnte sogar ohne Änderung des Grundgesetzes erfolgen.

Größere Handlungsspielräume für öffentliche Investitionen

Zweitens sollte eine reformierte Schuldenbremse berücksichtigen, dass die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen von drei Variablen abhängt: der Staatsschuldenquote, dem Zinssatz und dem (zukünftigen) Wirtschaftswachstum. Beispielsweise sinkt die Staatsschuldenquote auch ohne einen primären Haushaltsüberschuss, solange der Zinssatz unter der Wachstumsrate der Volkswirtschaft liegt. Zudem macht es für die Zahlungsfähigkeit

eines Staates sicherlich einen Unterschied, ob die Staatsschuldenquote 60, 90 oder 120 Prozent beträgt. Diese Überlegungen legen nahe, dass eine reformierte Schuldenbremse zumindest eine Neuverschuldung bei geringen Staatsschuldenquoten zulassen sollte – ganz so, wie es der europäische Fiskalpakt bereits vorsieht.

Drittens sollte eine Reform der Schuldenbremse sicherstellen, dass zusätzlich geschaffene Handlungsspielräume hauptsächlich für öffentliche Investitionen genutzt werden, denn solche Ausgaben stärken Produktionspotentiale und schaffen dauerhaften Wohlstand. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte eine reformierte Schuldenbremse öffentliche Ausgaben für investive Zwecke anders behandeln als konsumtive Staatsausgaben. Dies würde nicht nur die Investitionsversäumnisse der vergangenen Jahre wieder wettmachen, sondern zudem ebenjene Staatsausgaben ermöglichen, die eine Klimakatastrophe im besten Fall noch abwenden könnten.

Für den zweiten und den dritten Reformvorschlag müsste Artikel 109 des Grundgesetzes geändert werden, was eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat und Bundestag erfordern würde.

Diese drei Reformvorschläge sind ökonomisch sinnvoll und nur wenige Ökonomen*innen bezweifeln, dass eine Reform der Schuldenbremse in diese Richtung langfristig notwendig ist. Zugleich aber sind diese Vorschläge politisch weder dem progressiven noch dem konservativen Lager zuzuordnen; für eine Aufteilung in politische Lager sind sie daher kaum geeignet. Das erschwert es indes nicht, diese Reform anzugehen – ganz im Gegenteil.

Progressive Politiker*innen, die eine scharfe Trennlinie zur konservativen Wirtschaftspolitik ziehen wollen, sollten sich deshalb ein anderes Gebiet als jenes der Staatsverschuldung suchen. Für einen solchen Vorstoß bietet sich etwa die Gerechtigkeit des Steuersystems an.



Chinas Weg zur Weltmacht

China macht verstärkt seinen globalen Einfluss geltend und fordert damit den Vormachtanspruch der USA heraus. Dabei verbindet Peking maoistische Kontrolltechniken im Innern mit einer kapitalistischen Freihandelspolitik. Wie sieht sie aus, die neue Weltordnung?

**Das Dossier auf blaetter.de:
16 Beiträge für 6 Euro**